

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo Administrativo nº 23381.004396.2019-41

Referência: Pregão Eletrônico (SRP) nº 09/2019

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de viabilização de eventos – envolvendo as etapas de planejamento, organização, coordenação e acompanhamento, contemplando todos os serviços indispensáveis à plena execução dos projetos de eventos, abrangendo apoio logístico, montagem, desmontagem e manutenção de toda infraestrutura demandada, para suprir as necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – Reitoria.

1. RESUMO

Trata-se de análise e resposta ao pedido de impugnação do Edital nº 09/2019 que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de viabilização de eventos – envolvendo as etapas de planejamento, organização, coordenação e acompanhamento, contemplando todos os serviços indispensáveis à plena execução dos projetos de eventos, abrangendo apoio logístico, montagem, desmontagem e manutenção de toda infraestrutura demandada, para suprir as necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – Reitoria.

Frise-se que o pedido foi impetrado tempestivamente, considerando que foram observados os prazos estabelecidos no Instrumento Convocatório e no Decreto 5.450/05.

2. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação, em síntese, tem por objeto a aglutinação dos serviços necessários à execução do objeto em um único item. Conforme disposto no pedido, tais disposições estariam a violar o

caráter competitivo da licitação, pois impede a participação de empresas especializadas nos diversos serviços discriminados no edital.

Assim, requer a impugnante o edital do certame seja revisto para a divisão do objeto em 6 (seis) lotes distintos.


3. DA ANÁLISE

É sabido que a regra nas licitações é o parcelamento do objeto, com vistas ao melhor aproveitamento do mercado e a ampliação da competitividade. Nesse sentido dispõe o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93:

§ 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

É uníssona a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que, conforme bem destacado pela impugnante, após reiteradas decisões sobre o tema editou a súmula nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



Entretanto, a partir dos dispositivos mencionados acima, verifica-se que o parcelamento do objeto pressupõe alguns requisitos sem os quais o parcelamento não seria cabível. Assim, a súmula 247 prescreve que o parcelamento é obrigatório naquelas contratações em que o objeto seja divisível. Acrescenta-se ainda que ainda que divisível, o parcelamento não pode resultar em prejuízo para o conjunto ou complexo, ou a perda de economia de escala. O §1º do art. 23 da Lei 8666/93 traz

requisitos semelhantes, se não iguais, ao da Súmula do TCU, dispondo que a divisão deverá ocorrer em tantas parcelas quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Portanto, mesmo que a princípio o parcelamento do objeto seja regra nas licitações, é a partir da análise do objeto a ser contratado que será possível verificar o seu cabimento. Assim cumpre algumas observações quanto a este ponto.

Uma análise detalhada do termo de referência - TR, anexo ao edital, evidencia que o objeto do pregão não se trata da aquisição de um aglutinado de serviços diversos, tal como uma análise superficial da planilha constante no Anexo I - A - Planilha de Composição de Preços, poderia aparentar. Com efeito, o objeto a ser contratado é a execução de diversos eventos, que envolve, conforme as disposições do Termo de Referência, etapas de planejamento, organização, execução, finalização e avaliação, cada uma com requisitos e procedimentos devidamente estabelecidos no próprio termo de referência.

A execução de tais atividades é própria de um nicho específico de empresas, ou seja, a de empresas de organização de eventos. Suas atividades, destaca-se, são regulamentadas pela Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. O referido normativo, em seu art. 30, dispõe que:

*Art. 30. Compreendem-se por organizadoras de eventos as empresas que têm por objeto social a prestação de **serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos.***


§ 1º As empresas organizadoras de eventos distinguem-se em 2 (duas) categorias: as organizadoras de congressos, convenções e congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo, cultural, promocional e social, de interesse profissional, associativo e institucional, e as organizadoras de feiras de negócios, exposições e congêneres.

Observa-se que a execução de um evento pode ser efetuada de duas formas distintas: de forma direta ou indireta. A execução de forma direta implicaria na contratação por parte do órgão na aquisição de todos os recursos necessários a execução do evento, bem como na sua coordenação e

gestão. Sabe-se que a organização de um evento, sobretudo as de grande porte, requer um corpo técnico experiente, dado a complexidade envolvida. Contudo, poucos órgãos dispõem de recursos humanos experientes na execução de atividades destes tipos, o que as motiva a buscar no setor privado terceiros especialistas que possam promover tais atividades. É esta a própria razão de ser da execução indireta de serviços.

Foram justamente esses motivos que motivaram a contratação objeto do edital impugnado. Conforme disposições dos estudos técnicos preliminares, o Instituto Federal da Paraíba não dispõe de experiência na organização de eventos deste porte, o que a motivou a buscar no setor privado empresas especialistas na execução deste tipo particular de serviços. Observa-se que diversas exigências editalícias giram em torno da importância de se contratar empresas comprovadamente com experiência na execução do objeto, como a exigência de habilitação técnica previstas no instrumento convocatório.

Isto posto, percebe-se que a divisão do objeto do certame, como assim deseja a impugnante, resultaria em um desvirtuamento do próprio objeto do certame. Não se estaria mais contratando um serviço de organização de eventos, mas sim a aquisição de materiais gráficos, de recursos humanos, de locação de equipamentos luminosos, e etc. Todos estes aglutinados em um único prego.


 Ainda que se admitisse a contratação de diversos objetos distintos, como anteriormente destacado, seria necessário, ainda, a contratação de uma empresa para realizar as atividades de planejamento e coordenação da execução do evento. Entretanto, esse modelo de contratação inviabiliza apuração da responsabilidade contratual e a própria coordenação das atividades. Só é possível admitir coordenação quando se há uma espécie de vínculo entre aquele que coordena e os coordenados.

Resumindo o que até aqui foi exposto, temos que o objeto da licitação é indivisível, posto que consiste na execução de um único objeto, que é a organização e execução de um dado evento, em uma particular data e em um particular local. A divisão dos recursos em lotes distintos implicaria na desconfiguração do objeto, posto que passaria da contratação de um serviço de organização de evento para a aquisição de diversos serviços distintos.

De toda a sorte, o TCU, no Acórdão nº 732/2008, manifestou-se no sentido de que a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida caso a caso. Vejamos:

"(...) a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

Observa-se que o TCU manifestou-se em poucas oportunidades sobre a questão aqui posta. Entretanto, é possível encontrar algumas decisões do TCU que evidencia o entendimento da corte quanto ao caráter indivisível dos serviços de organização de eventos.

 Assim, no acórdão 1712/2015-Plenário, o Ministro Benjamim Zymler, relator do processo, em seu voto, manifestou-se a respeito da divisibilidade do serviço de organização de evento. Assim fez constar em seu voto:

36. Sempre que não houver demanda de itens isolados, pelo fato de os serviços não poderem ser dissociados uns dos outros, não havendo, assim, a divisibilidade do objeto, considero não haver atendimento aos requisitos previstos no art. 3º do Decreto 7.892/13, que regulamenta o sistema de registro de preços. É o caso da contratação de obras, cuja utilização do SRP foi refutada pelo Acórdão 3.065/2014-TCU-Plenário, ou da própria prestação de serviços de eventos, que ora se discute, em que o parcelamento do objeto em itens de serviço é inviável, por resultar na contratação de dezenas de fornecedores/prestadores de serviço para a realização de um único evento. (grifo nosso)

Ainda quanto ao caráter indivisível do objeto, a decisão proferida pelo TCU no Acórdão de relação nº 517/2012 -2ª Câmara ilustra com precisão os argumentos trazidos até o momento:

ACÓRDÃO Nº 517/2012 - TCU - 2ª Câmara

Vistos, relacionados e discutidos estes autos que trata de Representação impetrada pela CBL – Companhia Brasileira de Locações, com pedido de suspensão cautelar, por possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 01/2012 das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras).

Considerando que ao objeto do Pregão Eletrônico, 01/2012, contratação de empresa para organização de evento não se aplica a adjudicação por item, uma vez que o objeto é, no caso vertente, indivisível;

Considerando que a adjudicação por item, mesmo que possível, oneraria a Administração, visto que seria necessária a contratação de mais uma empresa que viesse a coordenar as atividades de planejamento, coordenação, execução e avaliação do evento constantes do edital;

Considerando que não se verificou restrição à competitividade do certame nem qualquer ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento nos arts. 143, III, e 237, VII, do RI/TCU, ACORDAM em:

a) conhecer da presente Representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei 8.666/95, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) arquivar o presente processo, com fulcro no artigo 40, inciso III, da Resolução-TCU 191, de 21/6/2006.

(grifos nossos)

Convém destacar que o pregão objeto da representação citada no acórdão foi o PE 01/2012 das Centrais Elétricas Brasileiras S.A – ELETROBRAS, UASG: 910808, (o edital encontra-se disponível no site do comprasnet). O instrumento convocatório do edital citado traz os seguintes dizeres:



2 – OBJETO

2.1 - Contratação de empresa para prestação, sob demanda, de serviços de planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos, com a viabilização de infraestrutura e fornecimento de apoio logístico, para eventos realizados pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, em âmbito regional (estado do Rio de Janeiro) e nacional, e de acordo com os interesses da Eletrobras, compreendendo o planejamento, estratégia, organização, coordenação, execução e avaliação dos eventos

realizados, patrocinados ou apoiados pela Eletrobras, em conformidade com o Anexo I, Especificação do Serviço.

2.2 - O objeto desta licitação consiste em apenas 1 (um) grupo, sendo vedada a proposta que se refira a somente parte de seus itens.

Percebe-se, portanto, que o edital analisado pelo TCU no acórdão 517/2012-2ª Câmara traz os mesmos moldes da contratação ora impugnada, isto é, consiste em uma contratação de empresa especializada no planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos e está disposta para disputa em um único item.

Destaca-se, ainda, que outros órgãos têm realizado contratações similares aos moldes estabelecidos no edital impugnado. Como exemplos, pode-se citar o PE 20/2016 do TCU, o PE 01/2015 da ENAP, todos eles utilizando a adjudicação em um item ou grupo único.

4. DECISÃO

Considerando que o parcelamento do objeto implicaria no desvirtuamento do objeto, visto que o mesmo é indivisível, não se mostrando cabível o parcelamento em diversos lotes distintos, conheço da impugnação, para, no mérito, **negar-lhe provimento.**

João Pessoa - PB, 21 de agosto de 2019.



Isabela de Almeida Freire

Pregoeira